

International Law Studies—Volume 9

International Law Topics

The Declaration of London

The thoughts and opinions expressed are those of the authors and not necessarily of the U.S. Government,  
the U.S. Department of the Navy or the Naval War College.

*ennemi; les marchandises appartenant au capitaine ou au propriétaire du navire sont considérées comme marchandises ennemies.*

La situation est différente s'il y a résistance violente à l'action légitime du croiseur. Le navire commet un acte d'hostilité et doit, dès lors, être traité en ennemi; il sera donc soumis à confiscation, quand même la visite ne révélerait aucun fait contraire à la neutralité, et cela semble ne pouvoir soulever aucune difficulté.

Que faut-il décider du chargement? La formule qui a semblé la meilleure est celle d'après laquelle ce chargement sera traité comme celui qui serait à bord d'un navire ennemi. Cette assimilation entraîne les conséquences suivantes: le navire neutre qui a résisté devenant navire ennemi, la marchandise se trouvant à bord est présumée ennemie. Les neutres intéressés pourront réclamer leur propriété, conformément à la 3<sup>e</sup> règle de la Déclaration de Paris, mais la marchandise ennemie sera confisquée parce que la règle *le pavillon couvre la marchandise* ne peut plus être invoquée, le navire saisi sur lequel elle se trouve étant considéré comme ennemi. On remarquera que le droit de réclamer la marchandise est reconnu à tous les neutres, même à ceux qui ont la nationalité du navire saisi; il paraîtrait excessif de les faire souffrir de l'acte du capitaine. Il y a toutefois une exception à l'égard des marchandises appartenant au propriétaire du navire. Il semble naturel qu'il supporte les conséquences des actes de son agent. Sa propriété à bord du navire sera donc traitée en marchandise ennemie. A plus forte raison, en est-il de même de la marchandise appartenant au capitaine.

#### Chapitre IX.—DES DOMMAGES ET INTÉRÊTS.

Ce chapitre a une portée très générale, puisque la disposition qu'il contient trouve son application dans les cas nombreux où un croiseur peut saisir un navire ou des marchandises.

*undergo. Goods belonging to the master or owner of the vessel are regarded as enemy goods.*

The situation is different if there is forcible resistance to the legitimate action of the cruiser. The vessel commits an act of hostility and must, from that moment, be treated as an enemy; she will therefore be subject to condemnation, even when the visit and search may not disclose any act contrary to neutrality, and this seemed to raise no difficulty.

What must be decided with regard to the cargo? The rule which seemed the best is that according to which the cargo will be treated like the cargo on board an enemy vessel. This assimilation involves the following consequences: the neutral vessel which has resisted becomes an enemy vessel, the goods on board are presumed to be enemy goods. Neutrals who are interested may claim their property, in accordance with Article 3 of the Declaration of Paris, but enemy goods will be condemned, because the rule *the flag covers the goods* cannot be adduced as the captured vessel on which they are found is considered an enemy. It will be noticed that the right to claim the goods is recognized for all neutrals, even for those who are of the nationality of the captured vessel; it would seem to be excessive to make such persons suffer for the action of the master. There is, however, an exception as regards the goods belonging to the owner of the vessel. It seems natural that he should bear the consequences of the acts of his agent. His property on board the vessel will therefore be treated as enemy goods. *A fortiori* it is the same for the goods belonging to the master.

#### Chapter IX. — COMPENSATION.

This chapter has a very general application, since the provision which it contains is operative in the numerous cases in which a cruiser may capture a vessel or goods.

## ARTICLE 64.

*Si la saisie du navire ou des marchandises n'est pas validée par la juridiction des prises ou si, sans qu'il y ait eu de mise en jugement, la saisie n'est pas maintenue, les intéressés ont droit à des dommages et intérêts, à moins qu'il y ait eu des motifs suffisants de saisir le navire ou les marchandises.*

Un croiseur a saisi un navire neutre, par exemple, pour transport de contrebande ou violation de blocus. Le tribunal des prises relâche le navire en annulant la saisie. Cela ne suffit évidemment pas à dédommager les intéressés de la perte éprouvée par suite de la saisie, et cette perte a pu être considérable, puisque le navire a été, pendant un temps souvent très long, empêché de se livrer à son trafic ordinaire. Peuvent-ils demander à être indemnisés de ce préjudice? Rationnellement il faut admettre l'affirmative, si ce préjudice est immérité, c'est-à-dire si la saisie n'a pas été amenée par leur faute. Il peut arriver, en effet, que la saisie ait été motivée, parce que le capitaine du navire visité n'a pas produit des justifications qui devaient se trouver normalement à sa disposition et qui ont été fournies plus tard. Dans ce cas, il serait injuste que des dommages et intérêts fussent accordés. A l'inverse, s'il y a eu vraiment faute du croiseur, s'il a saisi dans un cas où il n'y avait pas de motifs suffisants de le faire, il est juste que des dommages et intérêts soient alloués.

Il peut arriver aussi qu'un navire saisi et conduit dans un port ait été relaxé par voie administrative sans intervention d'un tribunal de prises. En pareil cas, la pratique varie: dans certains pays, la juridiction des prises n'intervient que dans le cas d'une capture et ne pourrait statuer sur une demande de dommages-intérêts fondée sur ce que la saisie aurait été injustifiée; dans d'autres, la juridiction des prises serait compétente pour une demande de ce genre. Il y a là une inégalité peu équitable et il convient d'établir une règle qui produise

## ARTICLE 64.

*If the capture of a vessel or of goods is not upheld by the prize court, or if without being brought to judgment the captured vessel is released, those interested have the right to compensation, unless there were sufficient reasons for capturing the vessel or goods.*

A cruiser has captured a neutral vessel, for example, on the ground of carriage of contraband or violation of blockade. The prize court releases the vessel declaring the capture void. This is evidently not enough to indemnify those interested for the loss incurred in consequence of the capture, and this loss may have been considerable, since the vessel has been during a period, often very long, prevented from engaging in her ordinary trade. May they claim to be compensated for this injury? Logically it is necessary that an affirmative answer should be given, if the injury is undeserved, that is to say, if the capture was not occasioned by some fault of the parties. It may, indeed, happen that the capture was for reason, since the master of the vessel visited and searched did not produce evidence which ought ordinarily to be available, and which was furnished later. In such a case it would be unjust that compensation should be awarded. On the other hand, if the cruiser has really been at fault, if she has made a capture in a case in which there were not sufficient reasons for doing so, it is just that compensation should be decreed.

It may also happen that a vessel which has been captured and taken into a port has been released by administrative action without intervention of a prize court. The practice, in such circumstances varies: in some countries the prize court has jurisdiction only on the question of a capture, and cannot adjudicate on a claim for compensation based upon the ground that the capture would have been held unjustifiable; in other countries the prize court would have competence in a claim of this kind. There is therefore a difference which is hardly equitable,



le même effet dans tous les pays. Il est raisonnable que toute saisie pratiquée sans motifs suffisants donne droit à des dommages-intérêts au profit des intéressés, sans qu'il y ait à distinguer suivant que la saisie a été ou non suivie d'une décision du tribunal des prises, et d'autant plus que c'est quand la saisie aura été le moins justifiée, que le navire pourra être relaxé par voie administrative. On a donc employé une formule générale pouvant comprendre tous les cas de saisie.

Il convient de remarquer que la question de savoir si les tribunaux nationaux de prises sont compétents pour statuer sur les dommages-intérêts n'est pas visée dans le texte. En tant qu'il y a un procès sur les propriétés saisies, aucun doute n'est possible. Dans la procédure engagée sur la validité de la capture, les intéressés auront l'occasion de faire valoir leur droit à une indemnité, et, si la décision du tribunal national ne leur donne pas satisfaction, ils pourront se pourvoir devant la Cour Internationale des prises. Si, au contraire, l'action du belligérant s'est bornée à une saisie, la législation du belligérant capteur décide si des tribunaux sont compétents pour connaître d'une demande en indemnité et, en cas d'affirmative, quels tribunaux sont compétents dans l'espèce; la Cour Internationale n'a, dans ce cas, aucune compétence d'après la Convention de La Haye. Au point de vue international, la voie diplomatique est la seule ouverte pour faire valoir la réclamation, qu'il s'agisse de se plaindre d'une décision effectivement rendue ou de suppléer à l'absence de juridiction.

On a posé la question de savoir s'il y avait lieu de distinguer les dommages directs et les dommages indirects subis par le navire ou la marchandise. Il a semblé qu'il valait mieux laisser la juridiction des prises libre d'apprécier le dédommagement dû, qui variera suivant les circonstances et dont le montant ne peut être déterminé à l'avance par des règles trop minutieuses.

Il n'a été parlé que du navire pour simplifier; mais ce qui a été dit s'applique naturellement à la cargaison

and it is desirable to lay down a rule which will produce the same result in all countries. It is reasonable that every capture effected without sufficient reasons should give to those interested a right to compensation, without distinguishing as to whether the capture has or has not been followed by a decision of a prize court, and this is all the more reasonable when the capture may have so little justification that the vessel is released by executive action. A general provision capable of covering all cases of capture has therefore been adopted.

It should be observed that the question whether the national prize tribunals are competent to adjudge compensation is not covered in the text. In so far as there are proceedings against the property captured, no doubt upon this point can be entertained. In the course of the proceedings taken upon the validity of a capture those interested have the opportunity to establish the validity of their right to indemnity, and, if the national tribunal does not give them satisfaction, they can appeal to the International Prize Court. If, on the other hand, the action of the belligerent has been confined to the capture, the law of the belligerent captor decides whether there are tribunals competent to entertain a demand for indemnity, and, if so, what tribunals are thus competent; the International Court has not, according to the convention of The Hague, any competence in such a case. From an international point of view, the diplomatic channel is the only one available for making such a claim effective, whether the complaint is founded on a decision actually delivered, or is due to the absence of right to adjudicate.

The question was raised as to whether it was fitting to distinguish between the direct and the indirect losses suffered by vessel or by goods. It seemed that it would be best to leave the prize court free to estimate the compensation due, which will vary according to the circumstances and of which the amount cannot be determined in advance by very detailed rules.

For the sake of simplicity, mention has only been made of the vessel, but what has been said applies of course to

saisie, puis relâchée. Ainsi la marchandise innocente, se trouvant à bord du navire saisi, subit tous les inconvénients de la saisie du navire. S'il y a eu des motifs suffisants de saisir le navire, que cette saisie soit maintenue ou non, les propriétaires de la cargaison n'ont aucun droit à des dommages et intérêts.

Il peut être utile d'indiquer certains cas dans lesquels la saisie du navire serait justifiée, quelle que pût être la décision du tribunal des prises. C'est notamment celui de jet, de suppression ou de destruction volontaire de tout ou partie des papiers de bord, provenant du fait du capitaine, de quelqu'un de l'équipage ou des passagers. Il y a là quelque chose qui justifie tous les soupçons et qui explique que le navire soit saisi, sauf au capitaine à rendre compte de sa conduite devant le tribunal des prises. Même si ce tribunal acceptait les explications données et ne trouvait pas de causes suffisantes de confiscation, les intéressés ne pourraient songer à réclamer des dommages-intérêts.

Un cas analogue serait celui où l'on trouverait à bord des papiers doubles, faux, ou falsifiés, alors que cette irrégularité se rattache à des circonstances de nature à influencer sur la saisie du navire.

Il a semblé suffisant que ces cas où la saisie s'expliquerait raisonnablement fussent mentionnés dans le Rapport sans faire l'objet d'une disposition expresse, et cela parce que l'indication de deux cas particuliers aurait pu faire croire que c'étaient les seuls dans lesquels la saisie se justifierait.

Tels sont les principes de droit international que la Conférence Navale s'est efforcée de reconnaître comme propres à régir pratiquement les rapports des peuples dans d'importantes matières pour lesquelles des règles précises faisaient jusqu'à présent défaut. Elle a continué ainsi l'œuvre de codification commencée par la Déclaration de Paris de 1856. Elle a travaillé dans le même esprit que la Deuxième Conférence de la Paix et, profitant des travaux faits à La Haye, elle a pu résoudre un certain nombre de problèmes que, faute de temps, cette Confé-



cargo captured and afterwards released. Thus the innocent goods on board a vessel which has been captured suffer all the inconveniences of the capture of the vessel. If there were sufficient reasons for capturing the vessel, whether the capture is or is not held to be valid, the owners of the cargo have no right to compensation.

It is perhaps useful to indicate certain cases in which the capture of a vessel would be justified, whatever might be the decision of the prize court. This is particularly true in the case of the throwing overboard, suppression, or intentional destruction of some or of all the ship's papers on the initiative of the master or one of the crew or passengers. There is in such cases evidence which will justify any suspicion and which makes clear that the vessel may be seized, subject to the master's ability to account for his action before the prize court. Even if the court should accept the explanation given and should not find sufficient reason for condemnation, those interested cannot hope to recover compensation.

An analogous case would be that in which there were found on board double, false or forged papers, if this irregularity were connected with circumstances of such nature as prompted the capture of the vessel.

It appeared sufficient that these cases in which the capture would be reasonably explained should be mentioned in the Report, without becoming the object of express provisions, since the mention of two particular cases might have led to the supposition that they were the only ones in which a capture could be justified.

Such are the principles of international law to which the Naval Conference has striven to give recognition as fitted to regulate in practice the relations of nations on important questions in regard to which precise rules have hitherto been wanting. The Conference has thus continued the work of codification begun by the Declaration of Paris of 1856. It has worked in the same spirit as the Second Peace Conference, and, profiting by the work accomplished at The Hague, it has been able to solve some of the problems which, owing to the lack of time,

rence avait dû laisser sans solution. Souhaitons que l'on puisse dire que ceux qui ont élaboré la Déclaration de Londres de 1909 n'ont pas été trop indignes de leurs prédécesseurs de 1856 et de 1907.

### DISPOSITIONS FINALES.

Ces dispositions ont trait à diverses questions qui touchent à l'effet de la Déclaration, à sa ratification, à sa mise en vigueur, à sa dénonciation, à l'adhésion des Puissances non représentées.

#### ARTICLE 65.

*Les dispositions de la présente Déclaration forment un ensemble indivisible.*

Cet article est très important et conforme à ce qui avait été admis pour la Déclaration de Paris.

Les règles contenues dans la présente Déclaration touchent à des points très importants et très différents. Elles n'ont pas toutes été acceptées avec le même empressement par toutes les Délégations; des concessions ont été faites sur un point en vue de concessions obtenues sur un autre. L'ensemble a été, tout balancé, reconnu satisfaisant. Une attente légitime serait trompée, si une Puissance pouvait faire des réserves à propos d'une règle à laquelle une autre Puissance attache une importance particulière.

#### ARTICLE 66.

*Les Puissances Signataires s'engagent à s'assurer, dans le cas d'une guerre où les belligérants seraient tous parties à la présente Déclaration, l'observation réciproque des règles contenues dans cette Déclaration. Elles donneront, en conséquence, à leurs autorités et à leurs forces armées les instructions nécessaires et prendront les mesures qu'il conviendra pour en garantir l'application par leurs tribunaux, spécialement par leurs tribunaux de prises.*

D'après l'engagement qui résulte de cet article, la Déclaration s'applique dans les rapports entre les Puis-